Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
fremsat den 13. februar 2025 [1]

Sag C-605/23

»Ati-19« EOOD
mod
Nachalnik na otdel »Operativni deynosti« – Sofia v Glavna direktsia »Fiskalen kontrol« pri Tsentralno upravlenie na Natsionalna agentsia za prihodite

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Administrativen sad – Blagoevgrad (forvaltningsdomstolen i Blagoevgrad, Bulgarien))

»Præjudiciel forelæggelse – det fælles merværdiafgiftssystem (moms) – direktiv 2006/112/EF – artikel 273 – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 47, stk. 1 – adgang til effektive retsmidler – administrativ foranstaltning vedrørende forsegling af et lokale – begæring om udsættelse – domstolsprøvelse, som er begrænset til en bedømmelse af de skader, der kan opstå som følge af foranstaltningens fuldbyrdelse«

1. I den tvist, der ligger til grund for den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse, begæres der udsættelse af den afgørelse om foreløbig fuldbyrdelse af forseglingen af et forretningslokale, som de bulgarske skattemyndigheder har truffet [2] som følge af de konstaterede uregelmæssigheder i forbindelse med opkrævningen af merværdiafgift (moms).

2. Beslutningen om at forsegle forretningslokalet af den anførte grund kan abstrakt set kvalificeres som en foranstaltning, der har til formål at sikre en korrekt opkrævning af momsen og at undgå svig (artikel 273 i direktiv 2006/112/EF) [3].

3. Selv om afgiftsmyndighederne ud over påbuddet om forsegling pålagde en økonomisk sanktion til den virksomhed, som ejede forretningslokalet, er denne ikke omfattet af den retssag, der behandles af den forelæggende ret.

4. Kort sagt ønsker den forelæggende ret oplyst, om den nationale bestemmelse, som regulerer de søgsmål, der anlægges til prøvelse af den foreløbige fuldbyrdelse af en administrativ foranstaltning vedrørende forsegling, er forenelig med den rettighed, der er sikret ved artikel 47, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

[1] – Originalsprog: spansk.

[2] – Ved det søgsmål, der er anlagt ved den forelæggende ret, er den sagsøgte Natjalnik na otdel Operativni dejnosti – grad Sofia v Glavna direktsia Fiskalen kontrol pri Tsentralno upravlenie na Natsionalna agentsia za prichodite (leder af afdelingen »Operationelle Aktiviteter« i byen Sofia under generaldirektoratet for skatte- og afgiftskontrol i det nationale skattevæsens centrale administration, Bulgarien).

[3] – Rådets direktiv af 28.11.2006 om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT 2006, L 347, s. 1, herefter »momsdirektivet«).

I. Retsforskrifter

A. EU-retten. Momsdirektivet

5. I henhold til artikel 2, stk. 1, litra a), er »levering af varer, som mod vederlag foretages på en medlemsstats område af en afgiftspligtig person, der handler i denne egenskab«, momspligtige.

6. Artikel 273 bestemmer:

»Medlemsstaterne kan fastsætte andre forpligtelser, som de skønner nødvendige for at sikre en korrekt opkrævning af momsen og for at undgå svig, forudsat at der sker ligebehandling af indenlandske transaktioner og transaktioner mellem medlemsstaterne foretaget af afgiftspligtige personer, og såfremt disse forpligtelser ikke i samhandelen mellem medlemsstaterne giver anledning til formaliteter ved grænsepassagen.

Muligheden i stk. 1 kan ikke anvendes til at pålægge faktureringsforpligtelser ud over dem, der er fastsat i kapitel 3.«

B. National ret

1. Momsloven[4]

7. Følgende fremgår af artikel 118, stk. 1, i den affattelse, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen:

»Enhver i henhold til denne lov registreret eller ikkeregistreret person er forpligtet til at registrere og notere de leveringer og salg, som den pågældende foretager i forretningslokaler, ved udstedelse af et afgiftsmæssigt kassebilag ved hjælp af et afgiftsmæssigt registreringsapparat (kassebon) eller et kassebilag, der fremstilles af et integreret automatisk virksomhedsstyringssystem (systembon), og uanset om der anmodes om anden afgiftsmæssig dokumentation eller ej. Modtageren skal tage imod kassebonen eller systembonen og opbevare den, indtil han har forladt lokalet.«

8. Artikel 185, stk. 1 og 2, har følgende ordlyd:

»(1) En person, der ikke udsteder et bilag som omhandlet i artikel 118, stk. 1, pålægges, hvis den pågældende er en fysisk person og ikke er erhvervsdrivende, en bøde på 100-500 bulgarske leva [(BGN)], eller, hvis den pågældende er en juridisk person eller driver selvstændig virksomhed, en økonomisk sanktion på 500-2 000 BGN.

(2) Med undtagelse af de i stk. 1 omhandlede tilfælde pålægges en person, som begår eller tåler en overtrædelse af artikel 118 eller en bestemmelse til gennemførelse heraf, hvis den pågældende er en fysisk person og ikke er erhvervsdrivende, en bøde på 300-1 000 BGN, eller, hvis den pågældende er en juridisk person eller driver selvstændig virksomhed, en økonomisk sanktion på 3 000-10 0000 BGN. Hvis en overtrædelse ikke fører til manglende angivelse af indtægter, pålægges de i stk. 1 anførte sanktioner.«

[4] – Zakon za danak varchu dobavenata stojnost (lov om merværdiafgift) af 21.7.2006 (DV nr. 63 af 4.8.2006, s. 8, herefter »momsloven«).

9. Artikel 186 foreskriver:

»(1) Den administrative tvangsforanstaltning, der består i forsegling af forretningslokaler i en periode på op til 30 dage anordnes uafhængigt af de fastsatte bøder og økonomiske sanktioner mod en person, som

1. undlader

a) at udstede det relevante salgsbilag i overensstemmelse med artikel 118

[…]

(3) Den administrative tvangsforanstaltning i henhold til stk. 1 anordnes ved, at indtægtsafdelingen eller en af denne afdeling bemyndiget embedsmand udsteder et begrundet påbud.

(4) Det i stk. 3 omhandlede påbud kan påklages i overensstemmelse med den procedure, der er fastsat i forvaltningsprocesloven.«

10. Det bestemmes i artikel 187, stk. 1 og 4:

»(1) Anordnes den administrative tvangsforanstaltning i henhold til artikel 186, stk. 1, forbydes den pågældende ligeledes adgang til forretningslokalet eller forretningslokalerne, og de aktiver, der befinder sig i disse lokaler og i de dertilhørende lagre, fjernes af den pågældende eller dennes befuldmægtigede. […]

[…]

(4) Efter anmodning fra lovovertræderen og på betingelse af, at denne fremlægger bevis for betaling af hele bøden eller den økonomiske sanktion, ophæver myndigheden den administrative tvangsforanstaltning, som den har pålagt. Ophævelsen af forseglingen forudsætter, at lovovertræderen undergives en samarbejdspligt. I gentagelsestilfælde kan der først gives tilladelse til at ophæve forseglingen af lokalerne en måned efter forseglingen.«

11. Artikel 188 [5] fastsætter følgende:

»(1) Den i artikel 186, stk. 1, omhandlede administrative tvangsforanstaltning kan gøres til genstand for foreløbig fuldbyrdelse i henhold til bestemmelserne i forvaltningsproceslovens artikel 60, stk. 1 og 7.

(2) Forvaltningsdomstolens afgørelse kan ikke appelleres.«

12. Artikel 193 bestemmer:

»(1) Lov om administrative overtrædelser og sanktioner regulerer konstateringen af overtrædelser af denne lov og af generelle retsakter til gennemførelse heraf, vedtagelsen og fuldbyrdelsen af afgørelser om pålæggelse af administrative sanktioner samt klager over disse afgørelser.

[5] – I den affattelse, der finder anvendelse på sagen, som ændret og offentliggjort i DV nr. 100 af 20.12.2019.

(2) Konstateringer af overtrædelser fastlægges af indtægtsafdelingerne, og afgørelser om pålæggelse af administrative sanktioner træffes af den administrerende direktør for den nationale skatteforvaltning eller af en af denne bemyndiget embedsmand.«

2. Forvaltningsprocesloven[6]

13. I henhold til artikel 6, stk. 5, i den affattelse, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i sagen, skal de administrative myndigheder afholde sig fra at vedtage akter og udføre handlinger, der kan forvolde skade, som er åbenbart uforholdsmæssig i forhold til det forfulgte mål.

14. Følgende fremgår af artikel 60:

»(1) Forvaltningsakten skal indeholde en afgørelse om foreløbig fuldbyrdelse, når det er nødvendigt af hensyn til borgernes liv eller sundhed, for at beskytte særligt vigtige statslige eller offentlige interesser, når fuldbyrdelsen af afgørelsen risikerer at blive virkningsløs eller i væsentlig grad hindret, eller hvis forsinkelsen med fuldbyrdelsen kan medføre alvorlig eller vanskeligt genoprettelig skade, eller efter anmodning fra en af parterne for at beskytte en interesse, som er særligt vigtig for vedkommende. I sidstnævnte tilfælde kræver den administrative myndighed en tilsvarende garanti.

(2) Afgørelsen om foreløbig fuldbyrdelse skal begrundes.

[…]

(5) Afgørelsen om tilladelse til eller afslag på foreløbig fuldbyrdelse kan via den administrative myndighed indbringes for retten inden tre dage fra meddelelsen af afgørelsen, uanset om forvaltningsakten er blevet indbragt for retten.

(6) Søgsmålet behandles hurtigst muligt for lukkede døre, uden at parterne meddeles genparter af søgsmålet. Søgsmålet har ikke opsættende virkning for den foreløbige fuldbyrdelse, men retten kan udsætte den foreløbige fuldbyrdelse, indtil den har truffet endelig afgørelse i sagen.

(7) I tilfælde af annullation af den indbragte afgørelse træffer retten afgørelse om sagens realitet. Såfremt den foreløbige fuldbyrdelse annulleres, skal den administrative myndighed genoprette situationen, som den forelå forud for fuldbyrdelsen.

(8) Rettens kendelse kan appelleres.«

15. I henhold til artikel 128, stk. 1, nr. 1, har forvaltningsdomstolene kompetence til at påkende sager, hvor der navnlig nedlægges påstand om ændring eller annullation af forvaltningsakter.

16. I henhold til artikel 146 kan søgsmål til prøvelse af forvaltningsakter baseres på følgende grunde: a) manglende kompetence, b) formfejl, c) kvalificeret tilsidesættelse af forvaltningsprocesreglerne, d) tilsidesættelse af de materielle retsregler, e) uforenelighed med det mål, der forfølges med loven.

[6] – Administrativnoprotsetsualen kodeks (forvaltningsprocesloven) (DV nr. 30 af 11.4.2006).

17. Artikel 166 fastsætter følgende:

»(1) Søgsmålet har opsættende virkning på fuldbyrdelsen af forvaltningsakten.

(2) På ethvert trin af sagen indtil det tidspunkt, hvor dommen bliver endelig, kan retten på sagsøgerens anmodning udsætte den foreløbige fuldbyrdelse, der er godkendt ved en endelig afgørelse truffet af den myndighed, der har udstedt den i artikel 60, stk. 1, omhandlede akt, hvis den foreløbige fuldbyrdelse vil kunne påføre sagsøgeren alvorlig eller vanskeligt genoprettelig skade. […]«

II. De faktiske omstændigheder, hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

18. »Ati-19« EOOD er et enkeltmandsselskab med begrænset ansvar, som driver et forretningslokale i Blagoevgrad (Bulgarien).

19. Den 3. august 2023 gennemførte den bulgarske afgiftsmyndighed en inspektion i Ati-19's forretningslokale, hvorunder

– inspektørerne, inden de identificerede sig, foretog et køb til en værdi af 14,80 BGN (ca. 8 EUR) uden at få udleveret et afgiftsmæssigt kassebilag

– det blev konstateret, at den daglige afgiftsmæssige kasseopgørelse udviste et beløb på 327,80 BGN (ca. 167 EUR), mens kasseapparatet indeholdt et samlet beløb på 573,55 BGN (ca. 293 EUR).

20. Ved afgørelse af 8. august 2023 blev der indledt en administrativ sanktionsprocedure mod Ati-19.

21. Den 29. august 2023 pålagde afgiftsmyndigheden Ati-19 en økonomisk sanktion på 1 000 BGN (ca. 500 EUR).

22. Den 30. august 2023 anordnede afgiftsmyndigheden forsegling af forretningslokalet og et adgangsforbud hertil i en periode på 14 dage.

23. Forseglingsforanstaltningen blev meddelt Ati-19 den 6. september 2023. På kvitteringen for modtagelsen blev den effektive dato for fuldbyrdelse af forseglingen fastsat til den 21. september 2023.

24. Den 14. september 2023 anlagde Ati-19 sag til prøvelse af afgørelsen om fuldbyrdelse af forseglingen ved Administrativen sad Blagoevgrad (forvaltningsdomstolen i Blagoevgrad, Bulgarien) i henhold til bestemmelserne i forvaltningsproceslovens artikel 60, stk. 5.

25. Den 18. september 2023 fandt retten, at Ati-19's søgsmål var anlagt for sent, eftersom det ikke var blevet anlagt inden for den fastsatte frist på tre dage fra meddelelsen af afgørelsen.

26. Den 19. september 2023 indgav Ati-19 en begæring til samme ret om udsættelse af fuldbyrdelsen af forseglingen af lokalet i overensstemmelse med forvaltningsproceslovens artikel 166, stk. 2.

27. Under disse omstændigheder har Administrativen sad Blagoevgrad (forvaltningsdomstolen i Blagoevgrad) forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal [chartrets] artikel 47, stk. 1 […] fortolkes således, at bestemmelsen ikke er til hinder for national lovgivning om beskyttelse mod foreløbig fuldbyrdelse af foranstaltninger, der er indført af den nationale lovgiver for at beskytte den interesse, der er omhandlet i artikel 273 i [momsdirektivet], inden for rammerne af hvilken omfanget af domstolskontrollen er begrænset til spørgsmålet om, hvorvidt der er lidt tab?«

III. Retsforhandlingerne for Domstolen

28. Anmodningen om præjudiciel afgørelse indgik til Domstolen den 4. oktober 2023.

29. Der er indgivet skriftlige indlæg af den bulgarske regering og Europa-Kommissionen.

30. Efter anmodning fra Domstolen har den forelæggende ret i en skrivelse, der indgik til Domstolen den 28. december 2023, bekræftet, at påbuddet om forsegling endnu ikke var blevet fuldbyrdet den 20. december 2023.

31. Domstolen har ikke fundet det nødvendigt at afholde et retsmøde.

IV. Bedømmelse

A. Formaliteten

32. Den bulgarske regering har rejst en dobbelt formalitetsindsigelse mod den præjudicielle forelæggelse:

– Den har for det første afvist, at der findes en afgørelse om foreløbig fuldbyrdelse af forseglingsforanstaltningen [7].

– For det andet har den gjort gældende, at søgsmålet med henblik på at opnå udsættelse af fuldbyrdelsen er uden genstand, eftersom forseglingen endnu ikke er blevet udført [8].

33. Begge indsigelser bør efter min opfattelse afvises.

34. For så vidt angår den første indsigelse har det søgsmål, der er anlagt ved den forelæggende ret, til formål at udsætte den foreløbige fuldbyrdelse af forseglingen af forretningslokalet. Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om der foreligger en afgørelse om fuldbyrdelse, samt hvad den indeholder.

35. Domstolen skal tage udgangspunkt i den redegørelse for de faktiske omstændigheder, som den forelæggende ret har fremlagt. Den forelæggende ret har udtrykkeligt anført, at der ved vedtagelsen af forseglingsforanstaltningen blev givet tilladelse til dens foreløbige fuldbyrdelse,

[7] – Ifølge den bulgarske regering bekræfter kvitteringen for modtagelsen af afgørelsen om forsegling alene datoen for forkyndelsen af den pågældende afgørelse, hvoraf det ikke fremgår, at der er truffet afgørelse om foreløbig fuldbyrdelse heraf.

[8] – Punkt 47 i den bulgarske regerings skriftlige indlæg.

»som udgør en del af afgørelsens indhold«. I en senere skrivelse til Domstolen har den forelæggende ret endvidere fastholdt, at den foreløbige fuldbyrdelse af forseglingen var blevet godkendt af den kompetente administrative myndighed [9].

36. Med hensyn til den anden indsigelse tyder alt på, at forseglingen endnu ikke var blevet foretaget flere måneder efter indgivelsen af anmodningen om præjudiciel afgørelse. Dette indebærer imidlertid hverken, at den nationale sag (angiveligt) savner genstand, eller at selve forelæggelsen følgelig savner genstand.

37. Den omstændighed, at fuldbyrdelsen endnu ikke er gennemført, indebærer ikke, at sagen for den forelæggende ret mister sin genstand, eftersom den pågældende ret netop skal tage stilling til, om der er grundlag for at udsætte den foreløbige fuldbyrdelse. For så vidt som forseglingsforanstaltningen ikke viser sig at være uigennemførlig, er gennemførelsen heraf en udestående mulighed, hvis (fremtidige) realisering i sig selv påvirker interesserne hos den person, som foranstaltningen er rettet imod. Denne person er derfor berettiget til at anmode den forelæggende ret om udsættelse af afgørelsen om foreløbig fuldbyrdelse af forseglingen, og den pågældende ret har kompetence til at tage stilling hertil (om nødvendigt efter en sådan anmodning om præjudiciel afgørelse, som den måtte finde passende) i forbindelse med den nationale sag, hvori den skal træffe afgørelse.

B. Betydningen for den foreliggende sag af Domstolens dom af 4. maj 2023, MV – 98 [10]

38. Den forelæggende ret har henvist til MV – 98-dommen, som Domstolen afsagde i forbindelse med en anden anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af den samme ret i 2021.

39. De faktiske omstændigheder i MV – 98-sagen svarede til den foreliggende sag: I forbindelse med en kontrol foretaget i et forretningslokale konstaterede den bulgarske afgiftsmyndighed, at MV – 98 havde undladt at registrere salget af en vare og at udstede et afgiftsmæssigt kassebilag for dette salg.

40. Sammenfattende foretog afgiftsmyndigheden følgende skridt på grundlag af disse faktiske omstændigheder:

– I overensstemmelse med momslovens artikel 185 pålagde den MV – 98 en økonomisk sanktion.

– I henhold til samme lovs artikel 186 anordnede den en administrativ foranstaltning, der bestod i en forsegling af lokalet i en periode på 14 dage.

– Denne »foranstaltning var ledsaget af en tilladelse til foreløbig fuldbyrdelse, der blev udstedt ved kendelse i medfør af forvaltningsproceslovens artikel 60, idet denne myndighed var af den opfattelse, at denne foreløbige fuldbyrdelse var nødvendig for at beskytte statens, navnlig statskassens, interesser« [11].

[9] – Henholdsvis præmis 44 i forelæggelsesafgørelsen og punkt 3 i den forelæggende rets skrivelse, som indgik til Domstolen den 28.12.2023.

[10] – Sag C-97/21 (EU:C:2023:371, herefter »MV – 98-dommen«).

[11] – MV – 98-dommen, præmis 20.

41. Domstolen tog i MV – 98-dommen alene stilling til fortolkningen af momsdirektivets artikel 273 og chartrets artikel 50 med henblik på at træffe afgørelse om, hvorvidt princippet ne bis in idem skulle finde anvendelse på summen af den økonomiske sanktion og foranstaltningen vedrørende forsegling af lokalet.

42. Domstolen nåede ikke at behandle det tredje præjudicielle spørgsmål i MV – 98-sagen [12], som omhandlede forholdet mellem chartrets artikel 47 og de nationale bestemmelser om foreløbig fuldbyrdelse af forsegling af forretningslokaler. Indholdet af dette spørgsmål, som ikke blev besvaret, svarede til indholdet af det eneste spørgsmål, der er rejst i den foreliggende sag.

43. Selv om Domstolen som nævnt ikke nåede at tage stilling til ordningen for foreløbig fuldbyrdelse af forsegling i MV – 98-dommen, er dommen til en vis grad anvendelig i den foreliggende sag: Den har således givet den forelæggende ret grundlag for at kvalificere forsegling som en strafferetlig sanktion. En sådan kvalificering kan have indvirkning på behandlingen af det realitetsspørgsmål, der er genstand for den foreliggende sag.

C. Chartrets anvendelighed

44. Chartrets bestemmelser er i medfør af dets artikel 51, stk. 1, kun rettet til medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten [13].

45. Det fremgår af artikel 2 og 273 i momsdirektivet, sammenholdt med artikel 4, stk. 3, TEU og artikel 325, stk. 1, TEUF, at medlemsstaterne har pligt til at vedtage alle de love og administrative foranstaltninger, som er egnede til at sikre, at den moms, som skyldes på deres respektive områder, opkræves i sin helhed, samt til at bekæmpe svig [14].

46. I henhold til artikel 325 TEUF er medlemsstaterne »fo rpligtede til at bekæmpe ulovlige aktiviteter, der skader Unionens finansielle interesser, ved hjælp af foranstaltninger, som virker afskrækkende og effektivt, og de er navnlig forpligtede til at træffe de samme foranstaltninger til bekæmpelse af svig, der skader Unionens finansielle interesser, som til bekæmpelse af svig, der skader deres egne finansielle interesser« [15].

47. For så vidt som den sigter mod at sikre en korrekt opkrævning af momsen og at forebygge svig, er den nationale lovgivning, som er genstand for anmodningen om præjudiciel afgørelse, i princippet i overensstemmelse med de forpligtelser, der følger af EU-retten.

48. Set ud fra dette perspektiv udgør den administrative foranstaltning bestående i forsegling af et lokale, hvor der er konstateret overtrædelser af momsloven, en gennemførelse af momsdirektivets artikel 2 og 273, og dermed af EU-retten i overensstemmelse med chartrets artikel 51, stk. 1.

49. Følgelig skal anordningen af en sådan forseglingsforanstaltning respektere den grundlæggende rettighed, som er sikret ved chartrets artikel 47, stk. 1. Der er derfor grundlag for at foretage en realitetsbehandling af anmodningen om præjudiciel afgørelse, som er begrænset til en fortolkning af denne bestemmelse.

[12] – Domstolen kunne ikke tage stilling til det tredje præjudicielle spørgsmål i MV – 98-sagen, eftersom kravene i procesreglementets artikel 94, litra c), ikke var opfyldt. MV – 98-dommen, præmis 65-70.

[13] – Jf. dom af 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 17).

[14] – Dom af 13.10.2022, Direktor na Direktsia Obzjalvane i danatjno-osiguritelna praktika (C-1/21, EU:C:2022:788, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).

[15] – Dom af 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 26).

D. Om realiteten

1. Afgrænsning af problemstillingen

50. Foranstaltningen vedrørende forsegling af forretningslokalet blev anordnet i medfør af momslovens artikel 186, stk. 1. I henhold til samme lovs § 188, stk. 1, kunne foranstaltningen gøres til genstand for foreløbig fuldbyrdelse i overensstemmelse med forvaltningsproceslovens regler.

51. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at den nationale retspraksis ikke er ensartet for så vidt angår nødvendigheden af i hvert enkelt tilfælde at begrunde, at der foreligger en offentlig interesse, som berettiger en foreløbig fuldbyrdelse. Nogle bulgarske domstole synes at være af den opfattelse, at der altid må formodes at foreligge en sådan interesse [16].

52. Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, kan en foreløbig fuldbyrdelse af en individuel forvaltningsakt under alle omstændigheder anfægtes på to måder, når først den er blevet anordnet:

– ved anfægtelse af den foreløbige fuldbyrdelse, dvs. ved anlæggelse af søgsmål til prøvelse af den afgørelse, hvorved den foreløbige fuldbyrdelse godkendes (forvaltningsproceslovens artikel 60, stk. 5); i forbindelse med et sådant søgsmål kan der nedlægges påstand om, at den pågældende afgørelse erklæres ugyldig

– ved begæring om udsættelse af den foreløbige fuldbyrdelse af forvaltningsakten i medfør af forvaltningsproceslovens artikel 166.

53. Det fremgår imidlertid af forelæggelsesafgørelsen, at Ati-19 anlagde det i forvaltningsproceslovens artikel 60 omhandlede annullationssøgsmål for sent. Efter at dette søgsmål var blevet afvist, begærede selskabet udsættelse af den foreløbige fuldbyrdelse ved at gøre brug af det retsmiddel, der er fastsat i forvaltningsproceslovens artikel 166. Behandlingen af dette retsmiddel har givet anledning til den procedure, der ligger til grund for anmodningen om præjudiciel afgørelse.

54. Med den forelæggende rets egne ord er det »netop omfanget af domstolskontrollen i henhold til forvaltningsproceslovens artikel 166, stk. 2, der rejser spørgsmålet om [...] effektivitet[en af denne begæring om udsættelse] som omhandlet i chartrets artikel 47, stk. 1« [17].

55. Nærmere bestemt har den forelæggende ret forklaret, at det drejer sig om at afklare:

– »[…] om retsbeskyttelse mod en sådan fuldbyrdelse, før retten har truffet afgørelse om lovligheden af selve afgørelsen om forsegling af lokalerne, giver tilstrækkelige garantier mod vilkårlig og uforholdsmæssig indgriben i selskabets virksomhed« [18]

– »[…] om en procedure som den i det foreliggende tilfælde omhandlede i henhold til forvaltningsproceslovens artikel 166, stk. 2 og 3, som udelukker en undersøgelse af de faktiske

[16] – Forelæggelsesafgørelsens præmis 61-63.

[17] – Forelæggelsesafgørelsens præmis 51.

[18] – Forelæggelsesafgørelsens præmis 52.

omstændigheder og begrænser omfanget af domstolsprøvelsen til alene at omfatte eksistensen af et lidt tab, udgør et effektivt retsmiddel i lyset af chartrets artikel 47« [19].

56. Når tvivlsspørgsmålet er udtrykt i disse vendinger, skal anmodningen om præjudiciel afgørelse begrænses hertil. Spørgsmålet om, hvorvidt en kombineret pålæggelse af en forseglingsforanstaltning og en økonomisk sanktion er forenelig med EU-retten, ligger derfor uden for dette område.

57. Den forelæggende rets tvivl vedrører således de begrænsninger, der i forvaltningsproceslovens artikel 166, stk. 2 og 3, fastsættes for domstolsprøvelse af afgørelser om foreløbig fuldbyrdelse. Det drejer sig ifølge den forelæggende ret navnlig om følgende:

– Den ret, der skal foretage en sådan prøvelse, foretager ikke en undersøgelse af de forhold, der lå til grund for vedtagelsen af den pågældende afgørelse.

– Den foretager ej heller en bedømmelse af, om de *almindelige* søgsmålsgrunde, der er opregnet i forvaltningsproceslovens artikel 146 (som omfatter procedurefejl og formfejl samt tilsidesættelse af de materielle retsregler), i givet fald er berettigede.

– Beskyttelsen i henhold til forvaltningsproceslovens artikel 166, stk. 2 og 3, kan alene baseres på en »alvorlig eller uoprettelig skade«, som vil blive påført den berørte part ved den foreløbige fuldbyrdelse [20].

58. Det står imidlertid ikke helt klart, hvilken af disse begrænsninger der er den relevante i forbindelse med tvisten i hovedsagen. Den forelæggende ret synes at fokusere på, at »en undersøgelse af de faktiske omstændigheder er udelukket« (jf. forelæggelsesafgørelsens præmis 67), og denne påstand kan vise sig at være uden betydning for den foreliggende tvist, eftersom det fremgår af selve forelæggelsesafgørelsen, at Ati-19 ikke har bestridt de faktiske omstændigheder [21]. I flere på hinanden følgende afsnit af samme afgørelse henviser den forelæggende ret imidlertid til de øvrige begrænsninger, der pålægges i henhold til forvaltningsproceslovens artikel 166.

59. De hindringer for domstolsprøvelse, som den forelæggende ret har redegjort for, kan efter dens opfattelse indebære, at den nationale lovgivning er uforenelig med chartrets artikel 47, stk. 1.

60. Efter Kommissionens opfattelse er den omtvistede nationale bestemmelse i strid med chartrets artikel 47, stk. 1, for så vidt som den begrænser domstolenes kompetence til at efterprøve eksistensen og arten af den skade, som forvaltningsaktens adressat måtte have lidt. Den adgang til effektive retsmidler, som er sikret ved denne bestemmelse i chartret, forudsætter, at den nationale ret er i stand til at udøve fuld domstolskontrol med henblik på at undersøge de faktiske omstændigheder i forbindelse med vedtagelsen af den anfægtede forvaltningsakt eller anordningen af den administrative tvangsforanstaltning [22].

[19] – Forelæggelsesafgørelsens præmis 67.

[20] – Forelæggelsesafgørelsens præmis 58.

[21] – Den sammenfatning af Ati-19's argumenter, der er indeholdt i forelæggelsesafgørelsens præmis 19 og 20, viser ikke, at selskabet har bestridt rigtigheden af de forhold, der blev konstateret under afgiftsinspektionen af lokalet.

[22] – Punkt 40 i Kommissionens skriftlige indlæg.

61. Den bulgarske regering har anført [23], at adressaterne for en administrativ foranstaltning som forsegling har flere forskellige klagemuligheder, herunder:

– Anlæggelse af et søgsmål vedrørende realiteten i medfør af forvaltningsproceslovens artikel 145 ff. Ved anlæggelse af et sådant søgsmål udsættes fuldbyrdelsen af den anfægtede forvaltningsakt i henhold til forvaltningsproceslovens artikel 166, stk. 1.

– Anlæggelse af et søgsmål i henhold til forvaltningsproceslovens artikel 60, såfremt der er blevet truffet en afgørelse om foreløbig fuldbyrdelse. I forbindelse med et sådant søgsmål kan adressaten for afgørelsen nedlægge påstand om annullation heraf.

– Begæring om udsættelse af afgørelsen om foreløbig fuldbyrdelse i medfør af forvaltningsproceslovens artikel 166, stk. 2.

62. Den bulgarske regering har medgivet, at retten i forbindelse med den procedure, der er reguleret ved forvaltningsproceslovens artikel 166, stk. 2, ikke efterprøver lovligheden af afgørelsen om foreløbig fuldbyrdelse, men alene om en sådan fuldbyrdelse påfører adressaten en alvorlig eller vanskeligt genoprettelig skade. Den har tilføjet, at dette skyldes, at forvaltningsprocesloven indeholder andre retsmidler (navnlig artikel 60, stk. 5) til prøvelse af en sådan afgørelse, som indebærer en bedømmelse af dens lovlighed [24].

2. Chartrets artikel 47, stk. 1, og foreløbig retsbeskyttelse

63. Chartrets artikel 47, stk. 1, fastsætter en adgang til effektive retsmidler, idet Domstolens praksis forud for selve chartret er indarbejdet heri [25].

64. Det følger af samme retspraksis, at adgangen til effektive retsmidler omfatter retten til i givet fald at opnå anordning af en foreløbig foranstaltning (hvad enten der er tale om udsættelse af en akt eller en anden midlertidig foranstaltning) i sager, hvor der skal tages stilling til rettigheder, som er afledt af de EU-retlige forskrifter.

65. Anvendelsen af chartrets artikel 47, stk. 1, kan for så vidt angår dens retssikrende karakter anskues ud fra et dobbelt perspektiv:

– Foreløbig retsbeskyttelse mod EU-institutionernes akter. Fastsat i artikel 278 TEUF og 279 TEUF samt artikel 256, stk. 1, TEUF, idet det tilkommer Domstolen eller Retten at indrømme denne form for retsbeskyttelse [26]. Der findes en omfattende praksis fra Domstolen vedrørende udøvelsen heraf [27].

[23] – Punkt 59 i den bulgarske regerings skriftlige indlæg.

[24] – Punkt 68 i den bulgarske regerings skriftlige indlæg.

[25] – Dom af 13.3.2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, præmis 37): »[P]rincippet om effektiv retsbeskyttelse […] er et almindeligt fællesskabsretligt princip, der udspringer af medlemsstaternes fælles forfatningstraditioner […], og som endvidere er blevet *bekræftet* ved [chartrets] artikel 47 […]« Min fremhævelse.

[26] – Med forbehold af de nationale retters beføjelse til at udsætte gennemførelsen af en forvaltningsakt, der er udstedt i henhold til en forordning, således som det blev fastslået i dom af 21.2.1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen og Zuckerfabrik Soest (C-143/88 og C-92/89, EU:C:1991:65, domskonklusionens punkt 1).

[27] – Jf. bl.a. kendelse afsagt af Domstolens vicepræsident den 27.3.2024, Kommissionen mod Amazon Services Europe (C-639/23 P(R), EU:C:2024:277, præmis 66): »Unionens retsinstanser [kan] i sager om foreløbige forholdsregler således udsætte gennemførelsen og foreskrive foreløbige forholdsregler, såfremt det er godtgjort, at de umiddelbart er berettigede af faktiske og retlige grunde (fumus boni juris), og såfremt der foreligger uopsættelighed, dvs. at det for at undgå en alvorlig og uoprettelig skade for den part, der har anmodet herom, er nødvendigt at foreskrive dem og tillægge dem retsvirkninger før afgørelsen i hovedsagen. […] I sager om foreløbige forholdsregler foretager Unionens retsinstanser også, hvor det er relevant, en afvejning af de foreliggende interesser.«

– Foreløbig retsbeskyttelse mod nationale myndigheders akter med henblik på beskyttelse af de rettigheder, der udspringer af EU's retsorden. Det tilkommer de nationale retter at indrømme en sådan beskyttelse i overensstemmelse med de procedureregler, som den enkelte medlemsstat måtte fastsætte, så længe disse ikke er i strid med chartrets artikel 47.

66. I den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse skal der tages stilling til det andet af de nævnte perspektiver, eftersom genstanden for tvisten er en udsættelse af en forvaltningsakt (afgørelse om fuldbyrdelse af forseglingen af et forretningslokale), som er udstedt i medfør af en lovgivning, der sigter mod at bekæmpe momssvig, hvorfor tvisten falder ind under EU-rettens anvendelsesområde.

67. Med hensyn til de nationale retters beføjelse til at indrømme en foreløbig retsbeskyttelse har Domstolen bemærket følgende:

– Som hovedregel skal »en national domstol, der har fået forelagt en tvist, som skal afgøres efter EU-retten, […] kunne træffe foreløbige forholdsregler med henblik på at sikre den fulde virkning af den retsafgørelse, der skal træffes om eksistensen af de rettigheder, der påberåbes i henhold til EU-retten« [28].

– »[P]rincippet om effektiv retsbeskyttelse af borgernes rettigheder i henhold til fællesskabsretten skal fortolkes således, at det indebærer krav om, at der i en medlemsstats retsorden kan anordnes foreløbige foranstaltninger, indtil den kompetente domstol har truffet afgørelse om foreneligheden mellem de nationale bestemmelser og fællesskabsretten, når anordningen heraf er nødvendig for at sikre den fulde virkning af den retsafgørelse, der skal træffes, for så vidt angår eksistensen af sådanne rettigheder« [29].

68. Disse erklæringer fra Domstolen kan udvides til at omfatte sager anlagt ved nationale retter, hvor en specifik akt anfægtes, eller gyldigheden af en national bestemmelse bestrides med den begrundelse, at akten eller bestemmelsen er i strid med EU-retten.

69. Medlemsstaternes lovgivning skal således fastsætte de klageveje, som er nødvendige for, at de nationale retter i givet fald kan anordne udsættelse af en forvaltningsakt, hvis anfægtelse er begrundet i en formodet uforenelighed med de EU-retlige forskrifter, der måtte finde anvendelse på tvisten.

70. Ud fra disse forudsætninger synes det i forvaltningsprocesloven fastsatte system til foreløbig retsbeskyttelse – når det anskues i sin helhed – at opfylde kravene i chartrets artikel 47, stk. 1, for så vidt som det giver sagsøgerne mulighed for at begære udsættelse af de anfægtede akter. Denne mulighed omfatter ligeledes afgørelser om foreløbig fuldbyrdelse af foranstaltninger som f.eks. forsegling af et forretningslokale.

71. Det tilkommer den forelæggende ret at fortolke national ret og dermed at tage stilling til, om forvaltningsproceslovens artikel 166, stk. 2, finder anvendelse uafhængigt af de øvrige klageveje, som ifølge den bulgarske regering ville gøre det muligt at udsætte afgørelsen om foreløbig fuldbyrdelse af forseglingen.

[28] – Dom af 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU og C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, præmis 297), med henvisning til dom af 19.6.1990, Factortame m.fl. (C-213/89, EU:C:1990:257, præmis 21), og af 15.1.2013, Križan m.fl. (C-416/10, EU:C:2013:8, præmis 107).

[29] – Dom af 13.3.2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, præmis 77 og domskonklusionens punkt 2).

72. Den forelæggende ret skal navnlig vurdere, om de personer, der er berørt af en afgørelse om foreløbig fuldbyrdelse, ved hjælp af den processuelle mekanisme i forvaltningsproceslovens artikel 60 er i stand til effektivt at anfægte afgørelsen under påberåbelse af grunde, der rejser tvivl om lovligheden af den pågældende forvaltningsakt. De betragtninger, som den forelæggende ret har fremført i forelæggelsesafgørelsens præmis 60[30], gør det ikke muligt at afklare dette spørgsmål med sikkerhed.

73. Den bulgarske regering har gjort gældende, at »de faktiske omstændigheder, der i henhold til forvaltningsproceslovens artikel 60, stk. 1, forelægges retten med henblik på dennes bedømmelse, samlet set giver mulighed for en kompleks efterprøvelse og samtidig en individuel tilgang til den foreliggende sag«[31]. På tilsvarende vis har regeringen fremhævet, at den nationale ret i forbindelse med behandlingen af søgsmålet vedrørende annullation af afgørelsen om foreløbig fuldbyrdelse i henhold til forvaltningsproceslovens artikel 60 »undersøger, om søgsmålet kan antages til realitetsbehandling, de formelle og materielle betingelser for tilkendegivelsen fra den forvaltningsmyndighed, der har truffet afgørelsen [...], samt om betingelserne for at tillade en foreløbig fuldbyrdelse er opfyldt [...]«[32].

74. Antages den bulgarske regerings argument, betyder det, at medlemsstatens retsorden tilbyder sagsøgeren en egnet klagevej, hvorved retten kan foretage en ubegrænset prøvelse af gyldigheden af afgørelsen om foreløbig fuldbyrdelse[33].

75. Såfremt bedømmelsen alene skal omhandle forvaltningsproceslovens artikel 166, stk. 2, isoleret set, således som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, begrænser bestemmelsens affattelse ganske vist muligheden for udsættelse til de tilfælde, hvor der foreligger »en alvorlig eller vanskeligt genoprettelig skade«.

76. Selv ud fra dette *isolerede* perspektiv kan det imidlertid efter min opfattelse ikke afvises, at forvaltningsproceslovens artikel 166, stk. 2, giver mulighed for en fortolkning, hvorefter retten kan undersøge den i bestemmelsen nævnte skade ved at inddrage faktorer af anden karakter i sin vurdering. Navnlig når der nedlægges påstand om grove mangler ved afgørelsen om fuldbyrdelse (som f.eks. en åbenbar inkompetence hos den myndighed, der har truffet den, eller en åbenbar mangel på et faktisk grundlag eller en forkert fremstilling heraf), finder jeg det vanskeligt at acceptere, at retten skulle kunne *vende det blinde øje til* sådanne påstande.

77. I forbindelse med en sådan bedømmelse kan retten endvidere tage stilling til, om det generelle kriterium i forvaltningsproceslovens artikel 6, stk. 5, hvorefter forvaltningsakten ikke må forårsage en åbenbart uforholdsmæssig skade i forhold til det forfulgte mål, er blevet opfyldt.

[30] – »Omfanget af domstolskontrollen i henhold til forvaltningsproceslovens artikel 60, stk. 5-7, af afgørelsen om foreløbig fuldbyrdelse i henhold til [momslovens] artikel 188, stk. 1, adskiller sig ikke væsentligt fra omfanget af domstolskontrollen i henhold til forvaltningsproceslovens artikel 166, stk. 2. Hvis der er forskelle, *findes disse i det bredere anvendelsesområde for domstolskontrollen i henhold til forvaltningsproceslovens artikel 60, stk. 5*, inden for hvis rammer domstolen kan undersøge myndighedens vurdering af, om betingelserne i artikel 60, stk. 1, er opfyldt (udstedelse af afgørelsen om foreløbig fuldbyrdelse). Bestemmelsen i [momslovens] artikel 188, stk. 1, bliver dog ikke fortolket og anvendt ensartet.« Min fremhævelse.

[31] – Den bulgarske regerings skriftlige indlæg, punkt 22.

[32] – Den bulgarske regerings skriftlige indlæg, punkt 65.

[33] – Noget andet er, hvis den part, der gør brug af denne klagevej, ikke gør det rettidigt. Det fremgår som nævnt af forelæggelsesafgørelsen, at Ati-19 ikke gjorde brug af dette retsmiddel rettidigt, hvorfor søgsmålet blev afvist. Den korte søgsmålsfrist, der er fastsat i forvaltningsproceslovens artikel 60, stk. 5 (tre dage) ,kan muligvis være for kort, men der rejses imidlertid ingen spørgsmål om denne problematik i forelæggelsesafgørelsen.

78. Det ovenfor anførte gælder så meget desto mere, såfremt afgørelsen om foreløbig fuldbyrdelse, således som det synes at fremgå af den forelæggende rets fortolkning af MV – 98-dommen, var blevet truffet i forbindelse med en akt (foranstaltningen vedrørende forsegling af lokalet), som materielt set har karakter af en administrativ sanktion af strafferetlig karakter.

79. Under disse omstændigheder vil den blotte mulighed for, at en akt vedrørende en strafferetlig sanktion, som er udstedt af en myndighed, der åbenbart mangler kompetence, eller som er baseret på ikke-eksisterende eller åbenbart fordrejede faktiske omstændigheder, kan blive fuldbyrdet, i sig selv påføre den person, mod hvem sanktionen er rettet, tilstrækkelig alvorlig *skade* til, at den judicielle myndighed ikke kan undlade at tage stilling hertil.

80. Ved bedømmelsen af de modstående interessers respektive relevans skal det for så vidt angår forvaltningens interesser tages i betragtning, om formålet med den foreløbige fuldbyrdelse udelukkende er at statuere et eksempel på forebyggelse, foretage øjeblikkelig og effektiv bekæmpelse eller undgå større skade. For så vidt angår den berørte persons interesser skal der tages hensyn til omfanget af den skade, der følger af den foreløbige fuldbyrdelse, samt naturligvis muligheden for effektiv afhjælpning heraf. Der skal imidlertid også navnlig tages hensyn til plausibiliteten af grundlaget for vedkommendes indsigelse mod fuldbyrdelsen.

81. Kun såfremt den forelæggende ret finder, at en sådan helhedsfortolkning af forvaltningsproceslovens artikel 166, stk. 2, er retsstridig, og derfor ikke er mulig, vil det være nødvendigt at tage stilling til dens forenelighed med chartrets artikel 47, stk. 1. Der ville med andre ord skulle tages stilling til, om denne bestemmelse i chartret tillader, at adgangen til effektive retsmidler af forebyggende art indrømmes af en domstol, som ikke må tage hensyn til andre omstændigheder (bortset fra skadevirkningerne), der har en åbenbar og negativ indvirkning på selve aktens overensstemmelse med EU-retten.

82. Med de ovenfor nævnte forbehold er det min opfattelse, at den effektive virkning af retsmidlerne, der kræves i henhold til chartrets artikel 47, stk. 1, ville blive bragt i fare, såfremt den nationale lovgivning – betragtet i sin helhed, og for så vidt som den gennemfører EU-retten – fortolkes således, at

– den begrænser domstolsprøvelsen af administrative sanktioner, som materielt set er af strafferetlig karakter (inden for rammerne af en sag, hvori der begæres udsættelse af en afgørelse om foreløbig fuldbyrdelse af forseglingen af et erhvervslokale), til alene at omfatte en afvejning af de alvorlige eller vanskeligt genoprettelige skader, og

– den samtidig udelukker enhver mulighed for, at den nationale ret – med henblik på at danne sig en overbevisning – kan vurdere, at begæringen om udsættelse umiddelbart er retligt og faktisk begrundet i angiveligt acceptable argumenter.

83. Afvejningen af interesserne hos den offentlige myndighed og hos sagsøgeren, som har begæret disse, er uløseligt forbundet med anordningen af de midlertidige foranstaltninger. Disse foranstaltninger skal naturligvis tage hensyn til den alvorlige eller vanskeligt genoprettelige skade, som den øjeblikkelige fuldbyrdelse af den strafferetlige forvaltningsakt vil påføre den berørte person. Retten kan ligeledes tage stilling til, om der trods alt foreligger en tungtvejende offentlig interesse, som kan begrunde en sådan foreløbig fuldbyrdelse, eftersom borgerens begæring om foreløbige foranstaltninger ikke fremsættes ud af ingenting, men derimod som en indsigelse mod denne interesse, der er knyttet til de formål, der forfølges gennem alle forvaltningens aktiviteter.

84. Den offentlige interesse er imidlertid hverken ubetinget eller absolut og skal i givet fald stemme overens med den berørte persons interesse i, at vedkommendes legitime rettigheder og interesser respekteres.

85. For at kunne respektere adgangen til effektive retsmidler på de områder, der er reguleret af EU-retten, er det imidlertid min opfattelse, at det muligvis ikke er tilstrækkeligt at begrænse rettens behandling til blot at omfatte en bedømmelse af den skade, der forårsages af den foreløbige fuldbyrdelse af en forvaltningsakt, der materielt set er af sanktionerende art.

86. Når den kompetente ret skal træffe afgørelse om, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at udsætte fuldbyrdelsen, skal den være i stand til at bedømme andre potentielt relevante faktorer, som, når de påberåbes af den part, der har anmodet om udsættelse, og når de ikke kræver en udtømmende undersøgelse (hvilket henhører under den efterfølgende sag vedrørende aktens lovlighed), umiddelbart afslører mangler, som indebærer, at den pågældende akt ikke er i overensstemmelse med EU-retten.

87. I modsat fald ville den foreløbige retsbeskyttelse, som er forankret i chartrets artikel 47, ikke være effektiv: Retten ville være *forpligtet* til at kontrollere hensigtsmæssigheden af den foreløbige fuldbyrdelse af en sanktionerende akt uden at være forpligtet til i udsættelsesfasen at tage stilling til, om den åbenbart er i strid med EU-retten. Under disse omstændigheder er det min opfattelse, at adgangen til effektive retsmidler ville blive svækket (delvist), hvilket ville hindre en udnyttelse af dens fulde potentiale.

88. Det er ikke min hensigt med disse betragtninger at sætte spørgsmålstegn ved de regler, som er fælles for mange medlemsstater, og som begrænser retternes kognition inden for rammerne af specifikke proceduremæssige mekanismer som dem, der vedrører anordning af midlertidige foranstaltninger. Det er blot min opfattelse, at disse begrænsninger ikke kan være så vidtrækkende, at de fratager den ret, der skal kontrollere forvaltningsakters overensstemmelse med EU-retten, et af de væsentlige elementer af dens funktion.

3. Det af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol krævede beskyttelsesniveau i forbindelse med foreløbige retsmidler

89. I henhold til chartrets artikel 52, stk. 3, skal betydningen og omfanget af de rettigheder, der anerkendes heri, og som svarer til dem, der er sikret ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (EMRK), »være de samme som dem, der er tillagt ved denne konvention. Denne bestemmelse er ikke til hinder for, at EU-retten kan yde en mere omfattende beskyttelse«.

90. Anvendelsen af denne bestemmelse indebærer, at der ved fortolkningen af chartrets artikel 47, stk. 1, som svarer til EMRK's artikel 13[34], skal tages hensyn til praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«).

[34] – Jf. forklaringerne til chartret om grundlæggende rettigheder, udfærdiget under ledelse af konventionens præsidium (EUT 2007, C 303, s. 17). Der henvises hertil, sammenholdt med chartrets artikel 47, stk. 1, og EMRK's artikel 13, i dom af 29.3.2022, Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235, præmis 116).

91. Den forelæggende ret har henvist til to domme afsagt af Menneskerettighedsdomstolen, hvori det ganske vist anerkendes, at princippet om fuld prøvelsesret tillader en vis gradbøjning [35], men samtidig fastslås, at en domstol, hvorved der anlægges et søgsmål, skal have mulighed for til en vis grad at foretage prøvelse af såvel de faktiske omstændigheder som af den fremgangsmåde, der er anvendt ved fastlæggelsen af de faktiske omstændigheder [36].

92. Kommissionen har erklæret sig enig heri, idet den har gjort gældende, at EMRK ifølge Menneskerettighedsdomstolen ikke er til hinder for, at en administrativ myndighed pålægger en »straf« i forbindelse med en administrativ procedure, om end en efterfølgende prøvelse ved en retsinstans med fuld jurisdiktion er ufravigelig [37].

93. I denne forbindelse er det Kommissionens opfattelse, at det, selv i de tilfælde, hvor der kan anerkendes en ordning med begrænsede garantier for så vidt angår foranstaltninger, som på tidspunktet for deres anordning kan gøres til genstand for foreløbig fuldbyrdelse, er tvingende nødvendigt, at den efterfølgende domstolsprøvelse omfatter en bedømmelse af de faktiske omstændigheder.

94. Ved henvisninger til Menneskerettighedsdomstolens praksis er det efter min opfattelse nødvendigt at tage stilling til, om der henvises til de retlige beføjelser til kontrol (efterprøvelse) af administrative handlinger generelt eller til den specifikke kontrol, som domstolene skal udøve af forsigtighedshensyn i forbindelse med påstande fra parterne, som er rettet mod afgørelsen om foreløbig fuldbyrdelse af en forvaltningsakt.

95. Den forelæggende ret og Kommissionen har henvist til følgende domme fra Menneskerettighedsdomstolen:

– Dommen i sagen Al-Dulimi og Montana Management Inc. mod Schweiz [38], hvori der blev taget stilling til, om en domstol i Det Schweiziske Forbund havde opfyldt kravene i EMRK's artikel 6, stk. 1, i forbindelse med sin behandling af et søgsmål anlagt til prøvelse af en konfiskation af formuegoder, som var iværksat af de schweiziske myndigheder i forbindelse med fuldbyrdelsen af en afgørelse fra De Forenede Nationers Sikkerhedsråd. Der findes ingen henvisninger til omfanget af de midlertidige foranstaltninger heri.

– Dommen i sagen Fazia Ali mod Det Forenede Kongerige [39], hvori det blev afvist, at der havde fundet en krænkelse af EMRK's artikel 6, stk. 1, sted i en sag, hvor sagsøgeren gjorde gældende, at vedkommendes manglende adgang til en uafhængig og upartisk domstol med henblik på en prøvelse af de faktiske omstændigheder udgjorde en krænkelse af denne bestemmelse. Heller ikke i denne dom tog Menneskerettighedsdomstolen stilling til omfanget

[35] – Menneskerettighedsdomstolens dom af 21.6.2016, Al-Dulimi og Montana Management Inc. mod Schweiz (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908, § 130).

[36] – Menneskerettighedsdomstolens dom af 20.10.2015, Fazia Ali mod Det Forenede Kongerige (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810, §§ 83 og 84).

[37] – Punkt 35 i Kommissionens skriftlige indlæg, med henvisning til bl.a. Menneskerettighedsdomstolens dom af 11.7.2023, European Air Transport Leipzig Gmbh mod Belgien (CE:ECHR:2023:0711JUD000126913, § 49).

[38] – Menneskerettighedsdomstolens dom af 21.6.2016, Al-Dulimi og Montana Management Inc. mod Schweiz (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908, §§ 128-130). Menneskerettighedsdomstolen fastslog heri, at EMRK's artikel 6, stk. 1, i princippet kræver, at der skal foreligge et retsmiddel med fuld prøvelsesret (dvs. et retsmiddel, hvor den nationale ret har kompetence til at tage stilling til samtlige af tvistens faktiske og retlige omstændigheder), også selv om denne rettighed ikke er absolut, og »princippet om fuld prøvelsesret er blevet modereret flere gange i Menneskerettighedsdomstolens praksis«, hvor det er blevet underlagt en mindre streng fortolkning, navnlig i bestemte forvaltningsretlige sager.

[39] – Menneskerettighedsdomstolens dom af 20.10.2015, Fazia Ali mod Det Forenede Kongerige (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810).

af de midlertidige foranstaltninger. Dens betragtninger vedrørende den fulde prøvelsesret har et generelt indhold, som kan tilpasses fra sag til sag.

– Dommen i sagen European Air Transport Leipzig Gmbh mod Belgien [40] omhandlede en mulig krænkelse af EMRK's artikel 6, stk. 1, for så vidt som den nationale ret ikke havde udøvet fuld prøvelsesret i forbindelse med sin kontrol af de økonomiske sanktioner, der var pålagt et selskab. Menneskerettighedsdomstolen afviste, at der forelå en sådan krænkelse, og bemærkede i den forbindelse, at når en »straf« pålægges i forbindelse med en administrativ procedure af en myndighed, som ikke i sig selv opfylder betingelserne i den nævnte bestemmelse, skal en sådan afgørelse kunne gøres til genstand for efterfølgende prøvelse ved en retsinstans med fuld jurisdiktion. Dommen indeholder ej heller nogen henvisninger til de problemstillinger, som de midlertidige foranstaltninger giver anledning til.

– Dom af 3. juli 2008, Družstevní záložna Pria m.fl. mod Den Tjekkiske Republik [41], hvori Menneskerettighedsdomstolen gentog, at der finder en krænkelse sted af den i EMRK's artikel 6, stk. 1, anerkendte rettighed, når sagsøgeren ikke har mulighed for ved en domstol at anfægte en konstatering af faktiske omstændigheder i en afgørelse truffet af en administrativ myndighed under udøvelsen af sine skønsbeføjelser [42]. En sådan generel udtalelse omhandler imidlertid ikke omfanget af de midlertidige foranstaltninger, der har til formål at udsætte den foreløbige fuldbyrdelse af en forvaltningsakt.

96. Disse domme har således begrænset anvendelighed i forbindelse med den foreliggende sag, for så vidt som de ikke omhandler det spørgsmål, der specifikt har vist sig at være genstand for tvisten. Den omstændighed, at et retssystem som helhed skal give de berørte parter mulighed for at anlægge et søgsmål med fuld prøvelsesret mod forvaltningsakter, hvor retten skal tage stilling til samtlige realitetsspørgsmål, er ikke ensbetydende med, at EMRK bestemmer, at denne fuldstændige prøvelse principielt altid skal foretages i forbindelse med ethvert retsmiddel af særlig karakter, som f.eks. dem, der vedrører midlertidige foranstaltninger.

97. Det bør endvidere tages i betragtning, at Menneskerettighedsdomstolen i de ovenfor nævnte domme har fastslået, at retten til adgang til domstolsprøvelse ikke er absolut [43], og at EMRK's artikel 6 på området for domstolsprøvelse af administrative handlinger ikke sikrer adgang til et kompetenceniveau, der gør det muligt at erstatte den administrative bedømmelse med en retslig bedømmelse [44].

98. Under alle omstændigheder kræver Menneskerettighedsdomstolens praksis fra de citerede domme ikke, at der nødvendigvis skal foretages en fuldstændig domstolsprøvelse af de faktiske omstændigheder, der er blevet fastslået af den administrative myndighed, men snarere »en vis undersøgelse« heraf og af den procedure, hvorved de blev fastslået.

[40] – Menneskerettighedsdomstolens dom af 11.7.2023, European Air Transport Leipzig Gmbh mod Belgien (CE:ECHR:2023:0711JUD000126913).

[41] – Menneskerettighedsdomstolens dom af 3.7.2008, Družstevní záložna Pria m.fl. mod Den Tjekkiske Republik (CE:ECHR:2008:0731JUD007203401).

[42] – Menneskerettighedsdomstolens dom af 3.7.2008, Družstevní záložna Pria m.fl. mod Den Tjekkiske Republik (CE:ECHR:2008:0731JUD007203401, § 111).

[43] – Menneskerettighedsdomstolens dom af 21.6.2016, Al-Dulimi og Montana Management Inc. mod Schweiz (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908, § 129).

[44] – Menneskerettighedsdomstolens dom af 20.10.2015, Fazia Ali mod Det Forenede Kongerige (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810, § 77).

99. Ved vurderingen af, om domstolsprøvelsen er tilstrækkelig, er det Menneskerettighedsdomstolens opfattelse, at der ud over en hensyntagen til den judicielle myndigheds beføjelser skal foretages en vurdering af faktorer som forvaltningsaktens formål, de proceduremæssige garantier og indholdet af tvisten mellem forvaltningen og den berørte part [45].

100. Mere relevant for det omtvistede spørgsmål i den foreliggende sag er derimod Menneskerettighedsdomstolens dom af 5. februar 2002, Čonka mod Belgien [46], hvori der blev taget stilling til kravene i EMRK's artikel 13 i forbindelse med en klage over betingelserne for tilbageholdelse og udvisning til Slovakiet af nogle slovakiske statsborgere, der havde søgt asyl i Belgien.

101. I denne dom tog Menneskerettighedsdomstolen stilling til indvirkningen af EMRK's artikel 13 på fuldbyrdelsen af akter vedtaget af de nationale myndigheder. Nærmere bestemt havde de udviste personer gjort gældende, at de ikke havde haft adgang til nogen retsmidler i medfør af kravene i EMRK's artikel 13, hvorfor Menneskerettighedsdomstolen undersøgte, om mekanismerne for anfægtelse, ordinær udsættelse og udsættelse i særligt hastende tilfælde ved Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Belgien) opfyldte disse krav, således som den belgiske regering havde anført.

102. Efter således at have fastlagt tvistens genstand bemærkede Menneskerettighedsdomstolen, at det i EMRK's artikel 13 omhandlede retsmiddel skal være effektivt, idet den tilføjede, at der herved skal forstås et retsmiddel, som er i stand til at forhindre fuldbyrdelsen af foranstaltninger, der er i strid med EMRK, og hvis følger potentielt set er uoprettelige. Følgelig er EMRK's artikel 13 til hinder for, at sådanne foranstaltninger fuldbyrdes, selv inden de nationale myndigheder har undersøgt deres forenelighed med EMRK. Endelig bemærkede Menneskerettighedsdomstolen, at EMRK's kontraherende stater under alle omstændigheder har en vis skønsmargen med hensyn til, hvordan de vil opfylde de forpligtelser, som de er pålagt i henhold til denne bestemmelse [47].

103. Anvendelsen af dommen i sagen Čonka mod Belgien på et tilfælde som det, der ligger til grund for den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse, vil højst kunne lede til, at bulgarsk ret får et effektivt retsmiddel til at udsætte de administrative afgørelser, hvis følger potentielt set er uoprettelige. Såfremt det antages, at der foreligger en sådan uoprettelighed i forbindelse med forseglingen af forretningslokaler i en begrænset periode (hvilket er tvivlsomt), skal det bemærkes, at afgørelsen om fuldbyrdelse af en sådan foranstaltning i henhold til forvaltningsprocesloven kan påklages på de allerede angivne betingelser.

104. Kort sagt har jeg vanskeligt ved at se, at det *på et område, der er så specifikt som det, der er genstand for den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse*, skulle være muligt at finde en klar linje i Menneskerettighedsdomstolens praksis, som kan vejlede Domstolen i forbindelse med fortolkningen af chartrets artikel 47, stk. 1.

105. Endelig skal det bemærkes, at såfremt den løsning, som jeg foreslår med hensyn til anvendelsen af chartrets artikel 47, stk. 1, antages, vil det beskyttelsesniveau, som EU-retten indrømmer i medfør af denne bestemmelse, være mere omfattende end det, der følger af EMRK's artikel 6 og 13, som fortolket af Menneskerettighedsdomstolen.

[45] – Menneskerettighedsdomstolens dom af 20.10.2015, Fazia Ali mod Det Forenede Kongerige (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810, § 78).

[46] – Menneskerettighedsdomstolens dom af 5.2.2002, Čonka mod Belgien (CE:ECHR:2002:0205JUD005156499).

[47] – Menneskerettighedsdomstolens dom af 5.2.2002, Čonka mod Belgien (CE:ECHR:2002:0205JUD005156499, § 79).

V. Forslag til afgørelse

106. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen besvarer det af Administrativen sad – Blagoevgrad (forvaltningsdomstolen i Blagoevgrad, Bulgarien) forelagte spørgsmål på følgende måde:

»Artikel 47, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, sammenholdt med artikel 273 i Rådets direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 om det fælles merværdiafgiftssystem,

skal fortolkes således, at

denne bestemmelse i princippet ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning, som i sin helhed giver en domstol mulighed for at anordne udsættelse af en afgørelse om foreløbig fuldbyrdelse af en administrativ foranstaltning bestående i forsegling af et forretningslokale, som er truffet på grundlag af en konstatering af uregelmæssigheder, der har indvirkning på opkrævningen af merværdiafgift (moms), når en sådan foreløbig fuldbyrdelse vil kunne påføre sagsøgeren alvorlig eller vanskeligt genoprettelig skade.

Denne bestemmelse er derimod til hinder for, at omfanget af en domstolsprøvelse af anvendelsen af denne nationale lovgivning i forbindelse med en sag, hvor der begæres udsættelse af afgørelsen om foreløbig fuldbyrdelse, begrænses til alene at omfatte de tilfælde, hvor der foreligger alvorlig eller vanskeligt genoprettelig skade, og dermed udelukker enhver mulighed for, at den nationale ret – med henblik på at træffe en konklusion – kan vurdere, at begæringen om udsættelse er retligt og faktisk begrundet i angiveligt acceptable argumenter, der umiddelbart afslører mangler, som indebærer, at den pågældende akt ikke er i overensstemmelse med EU-retten.«